



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Normandie sur
la modification n°1 du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Rots (Calvados)**

n°2019-3250

Préambule

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 24 octobre 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°1 du plan local d'urbanisme de Rots (14).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Sophie CHAUSSI, Corinne ETAIX et François MITTEAULT.

Était également présente sans voix délibérative : Marie-Claire BOZONNET.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté urbaine de Caen la Mer du projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Rots pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 2 août 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 9 août 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

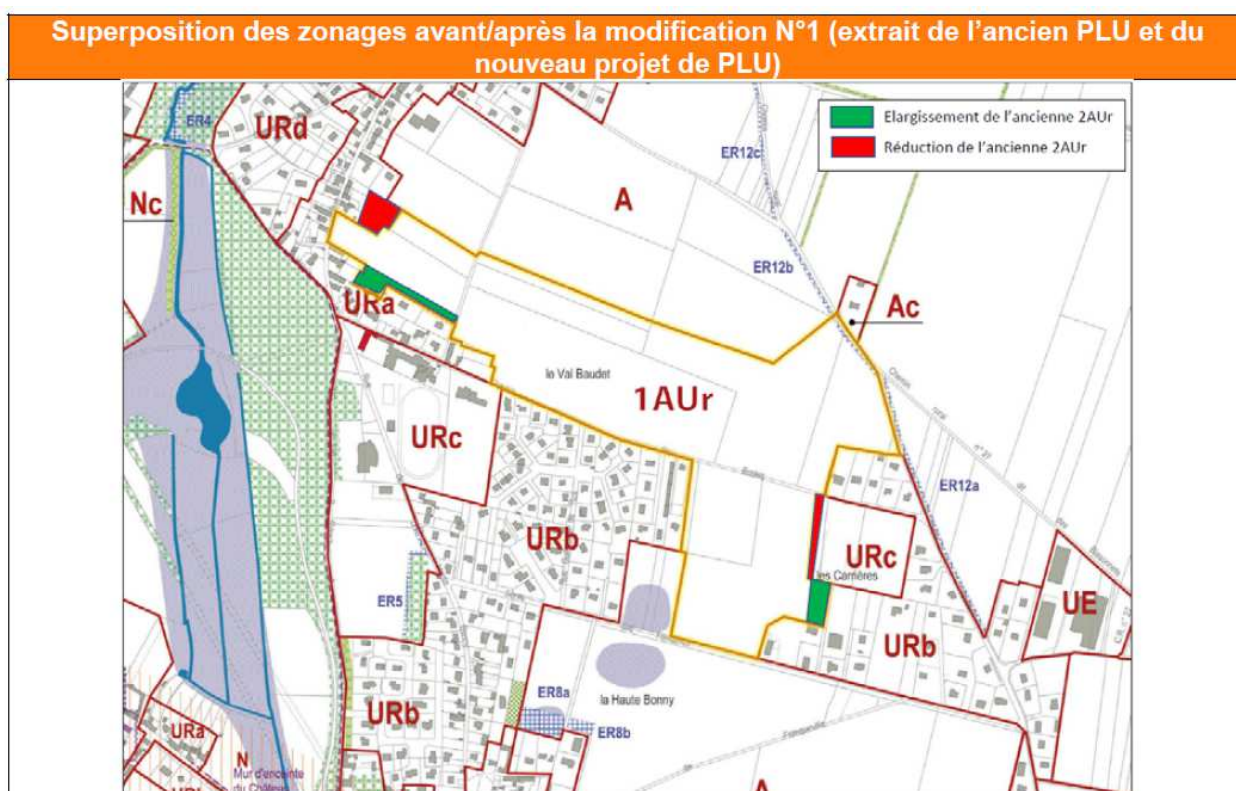
Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Il est intégré au dossier soumis à la consultation du public.

Avis

1. LE PROJET DE MODIFICATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE ROTS

Le PLU de la commune de Rots a été approuvé le 3 mars 2014. La modification n°1 de ce PLU consiste à reclasser l'une des deux zones 2AUr du PLU (zone à urbaniser à long terme) en zone 1AUr (zone à urbaniser à court terme), d'une superficie de 18 hectares. Ce reclassement est motivé par la mise en œuvre, sur une dizaine d'années, du projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) des Roseaux, projet constitué pour l'essentiel de logements mais également d'équipements d'intérêt collectif.

La modification vise également, de manière marginale, à élargir l'ancienne zone 2AUr en deux endroits et à la réduire en deux autres.



Carte extraite de la page 12 du dossier

La modification vise par ailleurs à créer une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) au niveau de la ZAC des Roseaux.

La modification du plan local d'urbanisme de la commune de Rots s'inscrit dans un objectif d'accueil de nouveaux habitants sur le territoire communal. Ainsi, l'ouverture à l'urbanisation doit permettre, par la construction de 384 logements, à raison de 35 logements par hectare, d'augmenter la population d'environ 960 habitants à l'horizon 2030, ce qui correspond à une hausse de l'ordre de 40 % de la population actuelle.

2. LES CARACTÉRISTIQUES DU SITE DU PROJET

Rots est une commune de 2400 habitants située à 10 km à l'ouest de Caen. Elle est accessible par la RN 13, infrastructure à deux fois deux voies, reliant notamment Caen et Bayeux.

La totalité du site du projet est utilisée pour des cultures essentiellement céréalières. L'environnement au nord du site d'étude est essentiellement agricole. Sa topographie est relativement plane. Il est bordé par des zones résidentielles de type pavillonnaire au sud, ainsi que par des équipements communaux, les services techniques de la commune au sud-est, et un pôle d'équipements publics à l'ouest comprenant notamment terrains de sport, école et mairie.

Un petit cours d'eau, La Mue, s'écoule à l'ouest du bourg selon un axe sud/nord, avant de rejoindre la Seulles. Il n'existe pas de cours d'eau ou de mares sur le site du projet, ni de zones humides ou terrains prédisposés à leur présence.

Le site est inclus dans le périmètre de protection éloignée du captage de Vauculay, classé captage prioritaire « Grenelle », nécessitant une vigilance particulière vis-à-vis notamment des pollutions accidentelles.

Du point de vue de la biodiversité, dans un paysage ouvert de grandes cultures, seule la vallée de la Mue, faisant partie des espaces naturels sensibles du département, présente un intérêt écologique notable. Elle constitue un corridor écologique de prairies humides, de vergers et de boisements qu'il convient de ne pas altérer. Le territoire communal n'est concerné ni par un zonage d'inventaire de type ZNIEFF¹, ni par la présence d'un site Natura 2000². Le plus proche, distant d'environ 10 km, est la zone de conservation spéciale (ZSC) des « Anciennes carrières de la Vallée de la Mue » (FR 2502004) désignée en application de la directive européenne dite « Habitat ».

Sur les terrains concernés par le projet, la biodiversité s'avère très réduite, compte tenu de la culture intensive et de l'absence de boisements ou de haies. Les espèces florales présentes sur le site sont banales et à large répartition. Pour ce qui est des espèces animales, la sensibilité est plus forte notamment pour certaines espèces d'oiseaux nicheurs se reproduisant dans les jardins, haies et friches qui entourent l'aire d'étude, celle-ci n'étant cependant utilisée que comme territoire de chasse et de recherche de nourriture.

Les terrains d'emprise du projet ne sont pas concernés par des risques naturels majeurs, la seule contrainte identifiée étant le risque de remontée de nappe (0 à 2,5 m de profondeur) affectant la pointe sud du secteur de projet.

Aucune cavité souterraine n'a été identifiée sur le site d'étude.

Du point de vue du patrimoine, la partie ouest du site d'étude est concernée par la servitude de protection de l'église Saint-Ouen, classée monument historique. À ce titre, les éléments du projet situés dans le périmètre de protection seront soumis pour approbation à l'architecte des bâtiments de France (ABF). Par ailleurs, il convient de souligner l'existence d'un important patrimoine archéologique sur le territoire communal, et en particulier sur la partie sud du site lui-même, qui confère à ce dernier une forte sensibilité archéologique.

1 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique

2 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats, en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée e 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

3. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE MODIFICATION DU PLU

3.1. La démarche d'évaluation environnementale

Conformément aux articles R. 104-28 à R. 104-33 du code de l'urbanisme, la modification n° 1 du plan local d'urbanisme de la commune de Rots a fait l'objet d'une demande d'examen au cas par cas, déposée par le président de la communauté urbaine de Caen-la-Mer et reçue par l'autorité environnementale le 4 avril 2019. À l'issue de cet examen, l'autorité environnementale a, par décision du 23 mai 2019, décidé de soumettre ce projet de modification à évaluation environnementale compte tenu de l'importante consommation d'espace qu'elle engendre, de l'accroissement de la population attendu, et, par voie de conséquence, des possibles impacts notables sur l'environnement et la santé humaine.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux. L'évaluation environnementale est une démarche itérative structurée qui implique également de renforcer la concertation avec le public et l'information qui lui est délivrée, afin de lui permettre de comprendre les choix opérés par la collectivité au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

Dans le cas présent, l'évaluation environnementale a été conduite dans un délai de deux mois. Ce délai apparaît largement insuffisant pour pouvoir s'inscrire pleinement dans une démarche itérative et de concertation. Ainsi, ce délai restreint n'a pas permis à la collectivité d'étudier des scénarios alternatifs et de réinterroger les choix formés préalablement à la décision de soumission à évaluation environnementale du 23 mai 2019. La démarche qui a été adoptée s'apparente par conséquent davantage à une démarche de justification *a posteriori* des choix opérés en amont. Elle aurait pourtant pu être l'occasion de réinterroger les ambitions démographiques et les projets d'aménagement correspondants, quand bien même le projet de ZAC des Roseaux, à l'origine de la modification, a lui-même fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité environnementale en date du 16 février 2017.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de réinterroger ses choix et d'examiner la faisabilité d'un phasage de la ZAC permettant d'adapter l'avancement et de tenir compte de bilans intermédiaires.

3.2. Le dossier transmis à l'autorité environnementale

L'évaluation environnementale ne portant que sur les seuls points du plan local d'urbanisme faisant l'objet de la modification, le dossier transmis à l'autorité environnementale est constitué d'une unique note d'évaluation environnementale, relativement succincte.

La note présente en effet, sur 77 pages :

- un rappel de l'articulation du PLU de Rots avec les documents-cadres en matière d'environnement ;
- l'évaluation globale et thématique de la modification n°1 du PLU ;
- l'analyse transversale de tous les objets de la modification ;
- un focus spécifique sur les sites Natura 2000.

Il est à noter que certaines cartes jointes à titre d'illustration apparaissent tronquées.

3.3. La prise en compte des autres plans et programmes

La note présente les principaux documents de planification avec lesquels le PLU doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Sont ainsi succinctement analysés le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Caen métropole qui identifie Rots comme une commune péri-urbaine, le programme local de l'habitat (PLH) en cours d'élaboration qui identifie la commune en tant que pôle de proximité d'agglomération, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine-Normandie, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Orne aval et Seules, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Basse-Normandie, le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) de Basse-Normandie et le plan climat énergie territorial (PCET) de Caen métropole.

Le dossier met rapidement en évidence le respect des liens entre la modification du PLU et ces documents supracommunaux. Il conviendrait, pour certaines orientations, de mettre davantage en lumière les rapports de compatibilité ou de prise en compte.

L'autorité environnementale recommande de préciser les rapports de compatibilité ou de prise en compte entre la modification du PLU et les orientations qui visent à maîtriser les consommations d'énergie, à limiter les émissions de gaz à effet de serre, à assurer la cohérence entre les projets d'aménagement et les capacités d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable.

4. ANALYSE DU PROJET DE MODIFICATION ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

Les observations qui suivent portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu » par l'autorité environnementale.

4.1. La consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle que la modification n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Rots a été soumise à évaluation environnementale, essentiellement du fait de la consommation d'espace qu'elle engendre.

L'autorité environnementale rappelle en effet les enjeux liés à la consommation des sols, et tout particulièrement en Normandie, où la progression de la consommation a été ces dernières années presque cinq fois supérieure à la croissance démographique³. De la même manière et dans le même temps, selon l'INSEE⁴, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population.

Elle rappelle également que la stratégie nationale bas carbone de 2015 vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles. Par ailleurs, le plan national biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

Or, la collectivité n'a pas profité de l'évaluation environnementale pour établir des scénarios alternatifs en termes d'évolution démographique, appuyés sur les tendances d'évolution passées notamment depuis l'adoption du PLU il y a plus de 5 ans. Elle n'a pas davantage, après stabilisation du scénario démographique, proposé d'alternatives aux consommations des sols. La seule indication selon laquelle le potentiel de « dents creuses » au sein de la commune est de 1,5 hectare paraît nettement insuffisante. La modification du plan local d'urbanisme, loin de rompre avec la dynamique actuelle de consommation continue de l'espace, sera *a contrario* à l'origine d'une consommation importante de terres agricoles.

A minima, il aurait été nécessaire de décrire concrètement les différentes mesures d'évitement et de réduction, prévues d'être mises en œuvre pour réduire cette consommation et pour permettre au public d'évaluer leur pertinence et de constater, le cas échéant, l'impossibilité d'aller plus loin dans la réduction de la consommation sans mettre à mal la faisabilité du scénario de développement retenu.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet démographique au regard des tendances constatées ces dernières années, notamment depuis l'adoption du PLU.

³ Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), fichiers MAJIC 2011-2015, INSEE, Recensement de la population 2008-2013.

⁴ « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », INSEE Analyses Normandie, n°48, juin 2018.

L'autorité environnementale invite la collectivité à se placer plus résolument dans une perspective de limitation ambitieuse de l'artificialisation des sols. À cet égard, elle recommande de mieux justifier ses choix au regard des solutions de substitution envisageables.

Elle recommande également, pour une bonne appréciation par le public des choix opérés par la collectivité, de décrire les diverses mesures d'évitement et de réduction mises en œuvre pour limiter la consommation d'espace.

4.2. L'eau

Eaux pluviales

La commune ne dispose pas d'un réseau d'eau pluvial complet. Le projet permis par la modification prévoit par conséquent une gestion alternative des eaux pluviales par des dispositifs de rétention et d'infiltration. Sur une emprise proche de 17 hectares, noues et bassins paysagers (dimensionnés pour une pluie de période de retour de 100 ans) permettront l'infiltration des eaux. Dans le secteur où la nappe phréatique est affleurante, un bassin de régulation dimensionné pour une pluie de période de retour de 20 ans sera construit.

L'autorité environnementale recommande de décrire le fonctionnement des aménagements au-delà des pluies de périodes de retour de 20 ans et de 100 ans, et les dispositions prises pour limiter les risques d'inondation, en prenant en compte les évolutions attendues sur le régime des pluies dans le contexte général de changement climatique.

Eaux usées

Les eaux usées de Rots sont acheminées vers la station d'épuration du Nouveau Monde à Mondeville, dimensionnée pour une agglomération de 300 000 habitants. Les habitations du nouveau quartier, qui correspondent à 1 000 équivalents/habitants, seront raccordées à cette station. Le dossier se contente d'indiquer que la station est apte à traiter les effluents supplémentaires.

L'autorité environnementale recommande de détailler les calculs qui permettent de conclure à la compatibilité de la modification du PLU et des densités recherchées avec le fonctionnement de la station d'épuration du Nouveau Monde, en prenant en compte les autres projets de développement prévus d'être raccordés à cette même station.

Eau potable

Le dossier se contente d'affirmer que le projet ne remet pas en cause l'alimentation en eau des tiers puisque la ressource est importante (nappe du Bajocien-Bathonien).

L'autorité environnementale recommande de justifier davantage la compatibilité de son projet de modification avec la ressource en eau, sachant que la nappe est en zone de répartition des eaux⁵.

Le secteur objet de la modification du plan local d'urbanisme est inclus dans le périmètre de protection éloignée du captage de Vauculay, situé à 1km au nord. Ce captage étant jugé prioritaire « Grenelle », le dossier précise qu'une vigilance particulière concernant le risque de pollutions accidentelles. Dans le même temps, le dossier précise que la modification ne génère aucune constructibilité nouvelle susceptible de porter atteinte au captage. Cette contradiction mériterait d'être levée.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de démontrer la compatibilité de son projet de modification avec l'objectif de maintien, voire d'amélioration, de la qualité de la ressource en eau, en particulier lié au périmètre de protection éloignée du captage de Vauculay.

⁵ Une zone de répartition des eaux est une zone où est constatée une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins.

4.3. L'air et le climat

Le dossier précise que la modification du plan local d'urbanisme est sans impact sur l'air et sur le climat.

L'autorité environnementale rappelle qu'un des objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 101-2 7) du code de l'urbanisme) est la « lutte contre le changement climatique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ».

Les bâtiments

S'il apparaît que la modification du PLU s'est intéressée à la performance énergétique des bâtiments, il aurait été nécessaire qu'elle aille plus loin en recourant notamment aux outils mis en place par la loi de transition énergétique⁶, comme la possibilité offerte par l'article L. 151-21 du code de l'urbanisme : « Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci. ».

Le dossier fait état d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables, réalisée dans le cadre de la ZAC des Roseaux. Cette étude conclut notamment à l'exploitation du potentiel en énergie bois.

L'autorité environnementale recommande de joindre au dossier les conclusions de l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables et de préciser les orientations qui trouveront une traduction concrète et qui permettront de réduire les consommations énergétiques, y compris en été, et de limiter le recours aux énergies fossiles.

En particulier elle recommande de recourir dans le règlement à la possibilité offerte par l'article L. 151-21 du code de l'urbanisme d'imposer dans certains secteurs la réalisation des constructions ayant des performances énergétiques et environnementales renforcées telles que les constructions passives à énergie positive ou autonomes.

Elle recommande également d'évaluer les impacts sur l'environnement et la santé humaine du développement du bois énergie.

Mobilités

L'accueil de nouvelles populations à 10 km de Caen, sur un territoire où les déplacements restent largement dominés par la voiture individuelle, aura inévitablement des impacts sur les émissions de gaz à effet de serre. L'évaluation environnementale aurait dû être l'occasion de traiter le sujet. En l'absence d'analyses particulières et d'aménagements prévus pour accompagner le développement de la commune, la probabilité est grande de voir s'accroître le trafic quotidien sur la RN 13, axe encombré régulièrement aux heures de pointe du matin et du soir.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de mobilité alternative à la voiture individuelle.

D'une manière générale et afin de s'engager dans la trajectoire nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, l'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de mobilité décarbonée, de recours aux énergies renouvelables et d'économies d'énergies dans le bâtiment.

⁶ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)